

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 45.338/1  
VAN 13 NOVEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 oktober 2008 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vervanging, voor het personeel van sommige overheidsdiensten, van het koninklijk besluit van 23 oktober 1979 houdende toekenning van een eindejaarstoelage aan sommige titularissen van een ten laste van de Schatkist bezoldigd ambt", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 en 13 november 2008, het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*  
\*   \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een nieuwe regeling voor de toekenning van een eindejaarstoelage aan de personeelsleden die behoren tot het federaal administratief openbaar ambt, die zal gelden naast - en voor de betrokken personeelsleden, in de plaats komt van - de regeling welke thans is opgenomen in het koninklijk besluit van 23 oktober 1979 houdende toekenning van een eindejaarstoelage aan sommige titularissen van een ten laste van de Schatkist bezoldigd ambt. Met dien verstande dat het forfaitair gedeelte van de eindejaarstoelage wordt verhoogd, loopt de nieuwe regeling in grote lijnen gelijk met de in het voornoemd koninklijk besluit opgenomen regeling.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden, wat betreft de personeelsleden van de federale overheidsdiensten, door de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, wat betreft de personeelsleden van de instellingen van openbaar nut, door artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, en, wat betreft de personeelsleden van de zogenaamde "sociale openbare instellingen", door artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997. Die bepalingen verlenen de Koning immers de bevoegdheid om het statuut van de betrokken personeelsleden te bepalen, waaronder ook de toekenning van een eindejaarstoelage kan worden begrepen.

De aanhef van het ontwerp dient in die zin te worden vervolledigd.

.../...

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerkingen

1.1. Artikel 29 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen <sup>(1)</sup>, luidt:

"De ambtenaar heeft ten minste recht op:

- 1/ (...);
- 2/ (...);
- 3/ een eindejaarstoelage waarvan het globaal bedrag nooit lager mag zijn dan dat vastgesteld door het koninklijk besluit van 23 oktober 1979 houdende toekenning van een eindejaarstoelage aan sommige titularissen van een ten laste van de Schatkist bezoldigd ambt;

of enige andere bepaling die voormelde koninklijke besluiten mocht wijzigen".

1.2. Met betrekking tot voornoemd artikel 29 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, in advies 30.218/1 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 december 2000 het volgende opgemerkt:

---

<sup>(1)</sup> Dat besluit is genomen ter uitvoering van artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat luidt:  
"Een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na advies van de Regeringen, wijst die algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het Rijkspersoneel aan, welke van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van de Gemeenschappen en de Gewesten, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten, met uitzondering van het personeel bedoeld in artikel 17 [lees: 24] van de Grondwet".

"(E)en algemeen principe (moet) substantieel worden geformuleerd en niet door verwijzing naar een andere bepaling. Er mag dus niet in worden verwezen naar een koninklijk besluit en nog minder naar een bepaling die dat koninklijk besluit zou wijzigen, aangezien die wijziging kan worden aangebracht zonder gebruik te maken van de procedure waarin artikel 87, § 4, van de bijzondere wet voorziet".

1.3. Niettegenstaande met het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit vanuit formeel-legistiek oogpunt geen wijzigingen worden aangebracht in het koninklijk besluit van 23 oktober 1979, dient het voorliggende ontwerp wel degelijk als een wijziging van dat besluit te worden opgevat en dient het bijgevolg te worden beschouwd als een wijziging in de zin van voornoemd artikel 29 van het koninklijk besluit van 22 december 2000. Aangenomen dient immers te worden dat onder "enige andere bepaling die voormelde koninklijke besluiten mocht wijzigen", waarvan sprake in dat artikel, als zodanig niet enkel wordt gerefereerd aan louter formele wijzigingen van die besluiten maar wel degelijk ook aan inhoudelijke wijzigingen van de erin opgenomen regelingen. Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, dient het ontworpen besluit bijgevolg te worden opgevat als een algemeen principe in de zin van artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelet op de wijze waarop in voornoemd artikel 29 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 het algemeen principe op het vlak van de toekenning van een eindejaarstoelage is geformuleerd.

1.4. Zoals hiervoor in herinnering is gebracht, heeft de afdeling wetgeving in het advies over het ontwerp dat later het koninklijk besluit van 22 december 2000 is geworden, opmerkingen gemaakt bij de wijze waarop in artikel 29 van dat besluit de algemene principes werden geformuleerd. Aan die opmerkingen werd evenwel geen gevolg gegeven. De afdeling wetgeving kan thans niet anders dan wijzen op de logische consequenties van de destijds gemaakte keuze op het vlak van de wijze van bepalen van de algemene principes, ook al dient daarbij nogmaals te worden vastgesteld dat op die wijze afbreuk wordt gedaan aan de in voornoemd artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde procedure.

1.5. Indien de stellers van het ontwerp het niet eens zijn met de hiervoor uiteengezette zienswijze, lijkt te moeten worden overwogen om de algemene principes opgenomen in voornoemd artikel 29 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 op een andere - substantiële - wijze te bepalen, in plaats van door verwijzing naar koninklijke besluiten en de erin aangebrachte wijzigingen.

.../...

2. Aangezien naar het oordeel van de afdeling wetgeving het geen verschil maakt, op het vlak van de rechtsgevolgen, of de ontworpen regeling wordt tot stand gebracht door middel van een autonoom besluit dan wel door een wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 1979, en ermee rekening houdende dat in dat geval vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid voor de tweede werkwijze dient te worden geopteerd, onthoudt de afdeling wetgeving zich van een nader onderzoek van het thans voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                                  |                                          |
|----------|----------------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,                    | kamervoorzitter,                         |
|          | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,                             |
|          | M. RIGAUX,<br>M. TISON,          | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES,                 | griffier.                                |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 45.338/1  
DU 13 NOVEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Fonction publique, le 16 octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "remplaçant, pour le personnel de certains services publics, l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 6 et 13 novembre 2008, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

\*   \*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte un nouveau régime en matière d'attribution d'une allocation de fin d'année aux membres du personnel appartenant à la fonction publique administrative fédérale, régime qui coexistera avec - et se substituera, pour les membres du personnel concernés, à - celui qui est prévu actuellement dans l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public. Excepté la majoration de la partie forfaitaire de l'allocation de fin d'année, le nouveau régime est parallèle, dans ses grandes lignes, au régime inscrit dans l'arrêté royal précité.

2. Le projet trouve son fondement juridique, en ce qui concerne le personnel des services publics fédéraux, dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne le personnel des organismes d'intérêt public, à l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et, en ce qui concerne le personnel de ce que l'on appelle les "organismes publics sociaux", à l'article 21, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997. En effet, ces dispositions confèrent au Roi le pouvoir de fixer le statut des agents concernés, ce qui peut également comprendre l'attribution d'une allocation de fin d'année.

Le préambule du projet devra être complété en ce sens.

.../...

## EXAMEN DU TEXTE

### Observations générales

1.1. L'article 29 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent <sup>(1)</sup>, s'énonce comme suit:

"L'agent a au moins droit à:

- 1/ (...);
- 2/ (...);
- 3/ une allocation de fin d'année dont le montant global ne pourra jamais être inférieur à celui fixé par l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor;

ou à toute autre disposition qui modifierait les arrêtés royaux précités".

1.2. En ce qui concerne l'article 29 précité, le Conseil d'État, section de législation, a considéré dans l'avis 30.218/1 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 décembre 2000 ce qui suit:

"(U)n principe général doit être énoncé substantiellement et non par une référence à une autre règle. Il ne peut donc se référer à un arrêté royal, et encore moins à une disposition qui modifierait cet arrêté royal, cette modification pouvant être faite sans recourir à la procédure prévue par l'article 87, § 4, de la loi spéciale".

---

<sup>(1)</sup> Cet arrêté a été pris en exécution de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui s'énonce: "Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris après avis des Gouvernements, désigne ceux des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'État qui seront applicables de plein droit, au personnel des Communautés et des Régions, ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions, à l'exception du personnel visé à l'article 17 [lire: 24] de la Constitution".

1.3. Nonobstant le fait que du point de vue de la légistique formelle, le projet d'arrêté royal à l'examen n'apporte aucune modification à l'arrêté royal du 23 octobre 1979, ce projet doit bien être conçu comme une modification de cet arrêté et partant, doit être regardé comme une modification au sens de l'article 29 précité de l'arrêté royal du 22 décembre 2000. En effet, il faut admettre que, comme tels, les mots "toute autre disposition qui modifierait les arrêtés royaux précités", dont fait état cet article, visent non seulement des modifications purement formelles de ces arrêtés, mais également des modifications substantielles des règles qui y sont inscrites. Le Conseil d'État, section de législation, estime que l'arrêté en projet doit par conséquent être conçu comme un principe général au sens de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, eu égard à la manière dont l'article 29 précité de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 formule le principe général d'attribution d'une allocation de fin d'année.

1.4. Comme il a été rappelé ci-dessus, la section de législation a formulé, dans l'avis sur le projet devenu plus tard l'arrêté royal du 22 décembre 2000, des observations quant à la manière dont l'article 29 de cet arrêté énonce les principes généraux. Aucune suite n'a toutefois été réservée à ces observations. Actuellement, la section de législation ne peut qu'attirer l'attention sur les conséquences logiques du choix exprimé à l'époque sur le mode de fixation des principes généraux, même s'il faut une nouvelle fois constater à cet égard qu'il est ainsi porté atteinte à la procédure prévue à l'article 87, § 4, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980.

1.5. Si les auteurs du projet ne souscrivent pas au point de vue exposé ci-dessus, il faut envisager, semble-t-il, de fixer d'une autre façon - substantielle - les principes généraux inscrits dans l'article 29 précité de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 au lieu de se référer à des arrêtés royaux et aux modifications y apportées.

2. Dès lors que la section de législation estime que, sur le plan des effets juridiques, cela revient au même que le régime en projet soit mis en place au moyen d'un arrêté autonome ou par une modification de l'arrêté royal du 23 décembre 1979, et compte tenu du fait que dans ce cas, la sécurité juridique recommande d'opter pour la deuxième méthode, la section de législation s'abstient de poursuivre l'examen du projet d'arrêté royal actuellement examiné.

-----

La chambre était composée de

|           |                                  |                                          |
|-----------|----------------------------------|------------------------------------------|
| Messieurs | M. VAN DAMME,                    | président de chambre,                    |
|           | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État,                      |
|           | M. RIGAUX,<br>M. TISON,          | assesseurs de la section de législation, |
| Madame    | G. VERBERCKMOES,                 | greffier.                                |

Le rapport a été présenté par Mme I. VERHEVEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME